Jejakdigital
JURNAL ILMIAH MULTIDISIPLIN
Available online at https://indojurnal.com/index.php/jejakdigital

eISSN 3089-7734; pISSN 3089-7742
Vol. 2, No.6, Tahun 2026
doi.org/10.63822/qdz27874
Hal. 11168-11177

Penahanan Ijazah Pekerja oleh Pengusaha dalam Perspektif Hukum Pidana Ketenagakerjaan

Wahyu Aliansa[1*], Ayib Rosidin[2], Arfa[3]
Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo, Kota Kendari, Indonesia[1,2,3]

Email: wahyualiansa@uho.ac.id ; ayibrosidin@uho.ac.id; arfa@uho.ac.id

Sejarah Artikel:

Diterima 20-10-2026
Disetujui 26-10-2026
Diterbitkan 28-10-2026

ABSTRACT

Employers commonly withhold workers' original diplomas, yet the Manpower Law does not prohibit the practice and law enforcers rely on embezzlement. This normative legal study examines whether withholding diplomas constitutes embezzlement under Articles 486 and 488 of the National Criminal Code and how its prohibition should be formulated in labour legislation. Withholding during employment does not satisfy the element of appropriation, because the employer still acknowledges the worker's ownership; the element is satisfied only when the employer refuses to return the diploma after employment ends, demands a ransom, or loses it. The new labour law should adopt tiered regulation: a prohibition, administrative sanctions, and criminal sanctions for disobeying a return order.

Keywords*: diploma; embezzlement; labour criminal law; National Criminal Code; ultimum remedium*

ABSTRAK

Penahanan ijazah asli pekerja oleh pengusaha merupakan praktik yang lazim, tetapi Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak melarangnya dan penegak hukum menggunakan delik penggelapan. Penelitian hukum normatif ini mengkaji apakah penahanan ijazah dapat dikualifikasi sebagai penggelapan menurut Pasal 486 dan Pasal 488 KUHP Nasional serta bagaimana larangannya dirumuskan dalam undang-undang ketenagakerjaan. Penahanan selama hubungan kerja belum memenuhi unsur "memiliki" karena pengusaha masih mengakui hak milik pekerja; unsur itu baru terpenuhi ketika pengusaha menolak mengembalikan ijazah setelah hubungan kerja berakhir, mensyaratkan tebusan, atau menghilangkannya. Undang-undang ketenagakerjaan yang baru perlu memuat larangan, sanksi administratif, dan sanksi pidana bagi pemberi kerja yang tidak melaksanakan perintah pengembalian.

Katakunci: hukum pidana ketenagakerjaan; ijazah; KUHP Nasional; penggelapan; *ultimum remedium*

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Aliansa, W., Rosidin, A. ., & Arfa, A. (2026). Penahanan Ijazah Pekerja oleh Pengusaha dalam Perspektif Hukum Pidana Ketenagakerjaan. Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 2(6), 11168-11177. https://doi.org/10.63822/qdz27874

PENDAHULUAN

Penahanan ijazah asli pekerja oleh pengusaha merupakan praktik yang lazim dalam hubungan kerja di Indonesia. Ijazah diserahkan pada awal hubungan kerja dan ditahan sebagai jaminan agar pekerja tidak mengundurkan diri sebelum jangka waktu tertentu, dan sering kali baru dikembalikan setelah pekerja membayar sejumlah uang atau menyelesaikan masa kontraknya. Praktik ini menempatkan pekerja pada posisi yang lemah, karena tanpa ijazah asli pekerja kehilangan kesempatan melamar pekerjaan lain (Anggraini, 2022, hlm. 72). Padahal, Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menjamin hak setiap tenaga kerja untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan, sehingga penahanan ijazah bertentangan dengan kebebasan pekerja untuk berpindah kerja demi penghidupan yang layak (Anggraini, 2022, hlm. 84).

Persoalannya, hukum ketenagakerjaan tidak memuat norma yang secara tegas melarang penahanan ijazah. Undang-Undang Ketenagakerjaan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, tidak mengatur boleh tidaknya pengusaha menahan ijazah pekerja, sehingga terjadi kekosongan hukum (Anggraini, 2022, hlm. 74). Akibatnya, penahanan ijazah juga tidak termasuk dalam tindak pidana ketenagakerjaan yang dirumuskan dalam ketentuan pidana Pasal 183 sampai dengan Pasal 189 Undang-Undang Ketenagakerjaan. Kekosongan ini baru direspons pada 20 Mei 2025 melalui Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang Larangan Penahanan Ijazah dan/atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh oleh Pemberi Kerja. Surat edaran itu melarang pemberi kerja mensyaratkan dan/atau menahan ijazah sebagai jaminan untuk bekerja, kecuali ijazah yang diperoleh melalui pendidikan atau pelatihan yang dibiayai pemberi kerja berdasarkan perjanjian kerja tertulis. Namun, surat edaran bukan peraturan perundang-undangan dan tidak memuat sanksi. Di tingkat daerah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 melarang pengusaha menahan dokumen pribadi pekerja dan mengancamkan pidana kurungan, tetapi daya berlakunya terbatas pada satu provinsi dan ancaman pidananya dibatasi oleh batas maksimum pidana dalam peraturan daerah.

Ketiadaan norma pidana dalam hukum ketenagakerjaan mendorong penegak hukum menggunakan delik umum. Pada 2025, kepolisian menetapkan pemilik sebuah perusahaan di Surabaya sebagai tersangka penggelapan atas ijazah mantan karyawannya berdasarkan Pasal 372 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Langkah ini sejalan dengan pandangan bahwa penahanan ijazah dapat memenuhi unsur penggelapan dalam jabatan menurut Pasal 374 KUHP lama (Wiryawan, 2021, hlm. 232–233). Sejak 2 Januari 2026, kedua ketentuan itu digantikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP (KUHP Nasional). Pasal 486 KUHP Nasional mengatur penggelapan sebagai perbuatan memiliki secara melawan hukum barang milik orang lain yang ada dalam kekuasaannya bukan karena tindak pidana, sedangkan Pasal 488 memperberat pidananya apabila penguasaan atas barang itu disebabkan oleh hubungan kerja, profesi, atau upah.

Namun, penerapan delik penggelapan tidak sesederhana itu. Unsur inti penggelapan adalah "memiliki secara melawan hukum", yaitu bertindak seolah-olah sebagai pemilik atas barang. Pengusaha yang menahan ijazah sebagai jaminan umumnya justru mengakui bahwa ijazah itu milik pekerja dan akan dikembalikan. Selain itu, ijazah biasanya diserahkan berdasarkan perjanjian kerja, yang memang mengandung unsur keperdataan berupa kesepakatan hak dan kewajiban para pihak (Aliansa, 2026, hlm. 308), sehingga timbul pertanyaan apakah kesepakatan itu menghapus sifat melawan hukum penahanan ijazah. Asas kebebasan berkontrak saja tidak cukup menjawabnya, karena kesepakatan dalam hubungan kerja dibentuk dalam posisi tawar yang timpang. Unsur "karena ada hubungan kerja" dalam Pasal 488 juga bermasalah, karena rumusan serupa dalam Pasal 374 KUHP lama lazim diterapkan pada pekerja yang

menggelapkan barang pemberi kerja, bukan sebaliknya.

Pemidanaan penahanan ijazah juga harus diuji terhadap arah pembaruan hukum pidana nasional. KUHP Nasional menandai pergeseran paradigma dari keadilan retributif menuju rehabilitasi dan keadilan restoratif (Herman et al., 2026). Dalam paradigma ini, kepentingan utama pekerja adalah kembalinya ijazah, bukan semata-mata dipenjaranya pengusaha. Asas *ultimum remedium* pun menuntut agar sanksi pidana ditempatkan pada tahap akhir penegakan hukum; persoalannya bukan apakah sanksi pidana perlu ada, melainkan bagaimana sanksi itu ditempatkan di antara mekanisme hukum lainnya (Haris et al., 2026, hlm. 422). Masalahnya, dalam hukum ketenagakerjaan tidak tersedia mekanisme yang mendahului sanksi pidana tersebut. Tidak ada larangan dalam undang-undang, tidak ada sanksi administratif, dan pengawas ketenagakerjaan tidak memiliki dasar untuk memerintahkan pengembalian ijazah. Akibatnya, delik umum menjadi satu-satunya jalan, padahal kesesuaian unsurnya masih diperdebatkan.

Kondisi ini perlu dibedakan dari persoalan disharmoni norma. Dalam kajian sebelumnya tentang perjanjian kerja PPPK, penulis menunjukkan bahwa disharmoni, dan bukan kekaburan norma, yang menjadi ranah harmonisasi (Aliansa, 2026, hlm. 313). Persoalan penahanan ijazah berbeda, karena yang terjadi bukan pertentangan antara dua norma, melainkan kekosongan norma dalam undang-undang ketenagakerjaan yang kemudian diisi oleh surat edaran dan peraturan daerah dengan daya ikat yang terbatas. Literatur sebelumnya telah menyarankan agar larangan penahanan ijazah diatur dalam undang-undang ketenagakerjaan (Wiryawan, 2021, hlm. 234), tetapi kajian tersebut disusun sebelum KUHP Nasional berlaku dan sebelum terbitnya surat edaran tahun 2025. Kajian lain mengemukakan kemungkinan sanksi pidana bagi pengusaha sebagai bentuk pelindungan pekerja, tetapi menyerahkan persoalan itu kepada penelitian berikutnya (Indradjaja & Chamdani, 2023, hlm. 7). Kajian-kajian itu juga lebih menitikberatkan pada pelindungan hak asasi pekerja daripada pengujian unsur delik dalam KUHP Nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengkaji dua permasalahan. Pertama, apakah penahanan ijazah pekerja oleh pengusaha dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana penggelapan menurut Pasal 486 dan Pasal 488 KUHP Nasional. Kedua, apakah penahanan ijazah perlu dirumuskan sebagai tindak pidana ketenagakerjaan dalam undang-undang ketenagakerjaan, dan bagaimana rumusan larangan serta sanksinya agar sesuai dengan asas legalitas dan asas *ultimum remedium*. Sejalan dengan itu, penelitian ini bertujuan menganalisis kualifikasi penahanan ijazah pekerja dalam delik penggelapan KUHP Nasional dan merumuskan larangan serta sanksi penahanan ijazah yang tepat dalam undang-undang ketenagakerjaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan norma hukum pidana dan hukum ketenagakerjaan sebagai objek kajian. Penelitian ini tidak mengukur seberapa sering penahanan ijazah terjadi atau bagaimana penegak hukum menanganinya di lapangan, melainkan menguji apakah perbuatan itu memenuhi unsur delik dan bagaimana seharusnya larangannya dirumuskan.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP, khususnya Pasal 12, Pasal 35, Pasal 486, dan Pasal 488; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, khususnya Pasal 31, Pasal 52, dan Pasal 183 sampai dengan Pasal 189; Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; serta Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah konsep penggelapan, sifat melawan hukum, dan asas *ultimum*

remedium. Pendekatan kasus digunakan secara terbatas untuk menggambarkan penerapan delik penggelapan terhadap penahanan ijazah.

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri atas buku dan artikel jurnal di bidang hukum pidana dan hukum ketenagakerjaan. Bahan hukum dianalisis secara preskriptif dengan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kualifikasi Penahanan Ijazah Pekerja sebagai Tindak Pidana Penggelapan dalam KUHP Nasional

a. Unsur-unsur penggelapan dalam Pasal 486 dan Pasal 488 KUHP Nasional

Pasal 486 KUHP Nasional menentukan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum memiliki suatu barang yang sebagian atau seluruhnya milik orang lain, yang ada dalam kekuasaannya bukan karena tindak pidana, dipidana karena penggelapan dengan pidana penjara paling lama 4 tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV. Pasal 488 memperberat ancaman pidananya menjadi paling lama 5 tahun atau denda paling banyak kategori V apabila perbuatan itu dilakukan oleh orang yang penguasaannya terhadap barang tersebut karena ada hubungan kerja, karena profesinya, atau karena mendapat upah untuk penguasaan barang tersebut. Rumusan ini pada dasarnya mengambil alih Pasal 372 dan Pasal 374 KUHP lama.

Dari rumusan tersebut, penahanan ijazah perlu diuji terhadap empat unsur: objeknya adalah barang milik orang lain; barang itu berada dalam kekuasaan pelaku bukan karena tindak pidana; pelaku memiliki barang itu secara melawan hukum; dan, untuk Pasal 488, penguasaan atas barang itu disebabkan oleh hubungan kerja. Dua unsur pertama relatif tidak bermasalah. Ijazah adalah benda bergerak berwujud yang sepenuhnya milik pekerja, dan ijazah itu berada di tangan pengusaha karena diserahkan sendiri oleh pekerja, bukan karena dicuri atau dirampas. Persoalan sesungguhnya terletak pada unsur "memiliki secara melawan hukum" dan unsur "karena ada hubungan kerja".

b. Unsur "memiliki": membedakan menahan dari memiliki

Literatur sebelumnya menyimpulkan bahwa penahanan ijazah dapat memenuhi unsur penggelapan dalam jabatan (Wiryawan, 2021, hlm. 232–233). Kesimpulan itu perlu dipertajam, karena tidak setiap penahanan ijazah merupakan perbuatan "memiliki". Dalam doktrin, memiliki berarti pemegang barang menguasai atau bertindak sebagai pemilik barang, misalnya dengan menjual, memakan, membuang, menggadaikan, atau membelanjakannya (Soesilo, 1995, hlm. 258). Ukurannya adalah sikap batin dan perbuatan pelaku terhadap barang: apakah ia memperlakukan barang itu sebagai miliknya sendiri, atau tetap mengakui hak pemilik.

Dengan ukuran tersebut, penahanan ijazah perlu dibedakan menurut tahapnya. Selama hubungan kerja berlangsung dan dalam jangka waktu yang diperjanjikan, pengusaha menyimpan ijazah dengan tetap mengakui bahwa ijazah itu milik pekerja dan akan dikembalikan. Pada tahap ini, pengusaha bertindak sebagai pemegang jaminan, bukan sebagai pemilik, sehingga unsur "memiliki" belum terpenuhi. Keadaannya berubah ketika hubungan kerja telah berakhir atau jangka waktu yang diperjanjikan telah lewat, pekerja meminta ijazahnya kembali, dan pengusaha menolak atau mensyaratkan pembayaran sejumlah uang sebagai tebusan. Pada titik itu, pengusaha tidak lagi menyimpan ijazah untuk kepentingan yang diperjanjikan, tetapi memperlakukannya sebagai miliknya sendiri, yaitu sebagai barang yang dapat ditukar dengan uang. Hal yang sama berlaku apabila ijazah dihilangkan, dirusak, atau diserahkan kepada

pihak lain tanpa persetujuan pekerja. Perbuatan-perbuatan itulah yang memenuhi unsur "memiliki".

Pembedaan berdasarkan tahap ini memberi batas yang jelas antara wanprestasi atau pelanggaran perjanjian kerja dan tindak pidana. Penahanan ijazah selama hubungan kerja, betapa pun merugikan pekerja, lebih tepat diselesaikan melalui mekanisme hukum ketenagakerjaan. Penolakan pengembalian setelah hak menahan berakhir merupakan penggelapan.

c. Persetujuan pekerja dan sifat melawan hukum

Pengusaha dapat mendalilkan bahwa penahanan ijazah tidak melawan hukum karena pekerja menyetujuinya dalam perjanjian kerja. Pasal 12 KUHP Nasional mensyaratkan bahwa suatu perbuatan yang diancam pidana harus bersifat melawan hukum, dan Pasal 35 menjadikan ketiadaan sifat melawan hukum sebagai alasan pembenar. Perjanjian kerja memang mengandung unsur keperdataan berupa kesepakatan hak dan kewajiban para pihak (Aliansa, 2026, hlm. 308). Namun, kesepakatan itu tidak dapat menghapus sifat melawan hukum penahanan ijazah karena tiga alasan.

Asas kebebasan berkontrak memang kerap dijadikan dasar untuk mengisi kekosongan pengaturan ini, tetapi asas itu dibatasi oleh Pasal 1337 dan Pasal 1339 KUH Perdata (Wibowo & Sulaiman, 2020, hlm. 385). Pertama, Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan mensyaratkan bahwa pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan, sedangkan Pasal 1337 KUH Perdata menyatakan terlarang suatu sebab yang bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum. Klausul yang menahan ijazah untuk menghalangi pekerja berpindah kerja bertentangan dengan hak setiap tenaga kerja untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dalam Pasal 31 Undang-Undang Ketenagakerjaan (Anggraini, 2022, hlm. 84). Klausul semacam itu bahkan dinilai tidak sah dan batal demi hukum karena bertentangan dengan kebebasan bekerja, kesetaraan, dan martabat pekerja (Grasera et al., 2026, hlm. 45). Kedua, persetujuan itu diberikan dalam posisi tawar yang timpang, karena penyerahan ijazah dijadikan syarat untuk memperoleh pekerjaan (Anggraini, 2022, hlm. 72). Keadaan ini dapat dikualifikasi sebagai penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*), sehingga keabsahan perjanjian tidak cukup diukur dari terpenuhinya syarat formal (Naftali & Lie, 2026, hlm. 58 dan 61). Persetujuan yang diberikan dalam keadaan demikian tidak dapat disamakan dengan persetujuan bebas yang meniadakan sifat melawan hukum. Ketiga, dan yang paling menentukan, persetujuan pekerja dalam perjanjian kerja hanya mencakup penahanan selama jangka waktu yang diperjanjikan. Persetujuan itu tidak pernah mencakup penolakan pengembalian setelah hubungan kerja berakhir, apalagi menjadikan ijazah sebagai alat tebusan. Dengan demikian, pada tahap ketika unsur "memiliki" terpenuhi, dalil persetujuan tidak lagi tersedia.

Pengecualian dalam Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan, yaitu ijazah yang diperoleh melalui pendidikan atau pelatihan yang dibiayai pemberi kerja, dapat dipahami dalam kerangka yang sama. Dalam keadaan itu, pengusaha memiliki kepentingan yang sah atas pengembalian biaya pendidikan, sehingga penyimpanan ijazah selama jangka waktu yang diperjanjikan tidak bersifat melawan hukum. Namun, pengecualian itu pun tidak membenarkan penolakan pengembalian setelah kewajiban pekerja dipenuhi.

d. Unsur "karena ada hubungan kerja" dalam Pasal 488

Pasal 374 KUHP lama, yang kini dirumuskan ulang dalam Pasal 488, lazim diterapkan pada pekerja yang menggelapkan barang milik pemberi kerja. Akan tetapi, rumusan Pasal 488 tidak membatasi subjeknya pada pekerja. Pasal itu hanya mensyaratkan bahwa penguasaan pelaku terhadap barang disebabkan oleh adanya hubungan kerja. Dalam penahanan ijazah, pengusaha menguasai ijazah semata-mata karena hubungan kerja: ijazah diserahkan sebagai syarat untuk diterima bekerja dan sebagai jaminan selama hubungan kerja. Secara gramatikal, unsur ini terpenuhi.

Penafsiran teleologis menguatkan kesimpulan tersebut. Pemberatan pidana dalam Pasal 488 didasarkan pada penyalahgunaan kepercayaan yang melekat pada hubungan tertentu. Dalam penahanan ijazah, kepercayaan itu justru lebih besar karena pekerja menyerahkan dokumen yang menentukan masa depannya kepada pihak yang berkedudukan lebih kuat. Penyalahgunaan kepercayaan oleh pihak yang lebih kuat tidak layak diperlakukan lebih ringan daripada penyalahgunaan oleh pihak yang lebih lemah. Karena itu, penolakan pengembalian ijazah setelah hubungan kerja berakhir dapat didakwakan berdasarkan Pasal 488, dengan Pasal 486 sebagai dakwaan alternatif.

Delik lain yang kerap disebut tidak dapat menggantikan konstruksi tersebut. Rumusan "perbuatan tidak menyenangkan" dalam Pasal 335 ayat (1) KUHP lama telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 1/PUU-XI/2013, sehingga tidak dapat lagi digunakan untuk menjerat penahanan ijazah yang tidak disertai kekerasan atau ancaman kekerasan.

e. Penempatan delik penggelapan dalam kerangka hukum pidana ketenagakerjaan

Kesimpulan bahwa penolakan pengembalian ijazah dapat dikualifikasi sebagai penggelapan tidak berarti bahwa hukum pidana harus menjadi jalan pertama. Asas *ultimum remedium* menuntut agar sanksi pidana ditempatkan pada tahap akhir penegakan hukum (Haris et al., 2026, hlm. 422). Pembedaan berdasarkan tahap yang diuraikan di atas sejalan dengan asas itu: penahanan selama hubungan kerja diselesaikan melalui mekanisme ketenagakerjaan, sedangkan hukum pidana baru bekerja ketika pengusaha menolak mengembalikan ijazah setelah hak menahannya berakhir. Arah ini juga sesuai dengan paradigma KUHP Nasional yang bergeser menuju keadilan restoratif (Herman et al., 2026), karena kepentingan utama pekerja adalah kembalinya ijazah. Pengembalian ijazah dan pemulihan kerugian pekerja karenanya patut menjadi pertimbangan utama dalam penyelesaian perkara.

Dengan demikian, penahanan ijazah pekerja tidak dengan sendirinya merupakan tindak pidana penggelapan. Penahanan selama hubungan kerja dan dalam jangka waktu yang diperjanjikan belum memenuhi unsur "memiliki". Unsur itu baru terpenuhi ketika pengusaha menolak mengembalikan ijazah setelah hubungan kerja berakhir, mensyaratkan tebusan, atau menghilangkan dan mengalihkan ijazah tanpa persetujuan pekerja. Pada tahap itu, persetujuan dalam perjanjian kerja tidak meniadakan sifat melawan hukum, dan unsur "karena ada hubungan kerja" dalam Pasal 488 terpenuhi. Namun, keterbatasan delik penggelapan untuk menjangkau tahap sebelumnya menunjukkan perlunya norma khusus dalam undang-undang ketenagakerjaan, yang akan dibahas dalam permasalahan kedua.

2. Perumusan Penahanan Ijazah sebagai Tindak Pidana Ketenagakerjaan

a. Kedudukan Surat Edaran Menteri dan Peraturan Daerah terhadap asas legalitas

Pasal 1 ayat (1) KUHP Nasional menegaskan asas legalitas: tidak ada satu perbuatan pun yang dapat dikenai sanksi pidana dan/atau tindakan, kecuali atas kekuatan peraturan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan. Asas ini menjadi ukuran pertama untuk menilai larangan penahanan ijazah yang berlaku saat ini.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tidak memenuhi ukuran tersebut. Surat edaran tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) maupun Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Surat edaran menteri hanya berkedudukan sebagai aturan kebijakan yang tidak memiliki kekuatan mengikat kepada publik (Yusdheaputra, 2023, hlm. 208 dan 211). Kajian khusus tentang surat edaran ini pun menyimpulkan bahwa surat edaran tersebut memperkuat kedudukan pekerja sebagai pedoman etis dan administratif, tetapi belum memiliki kekuatan hukum mengikat karena tidak termasuk dalam hierarki

peraturan perundang-undangan (Siswanto & Syailendra, 2025, hlm. 750). Surat edaran itu juga tidak dengan sendirinya menyediakan dasar hukum yang cukup untuk menjatuhkan sanksi (Pratiwi et al., 2026, hlm. 257). Karena itu, surat edaran tidak dapat menjadi dasar pemidanaan, tidak dapat menjadi dasar pengenaan sanksi administratif, dan hanya dapat berfungsi sebagai petunjuk penafsiran tentang apa yang dipandang patut dalam hubungan kerja.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 berada pada posisi yang berbeda. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membolehkan peraturan daerah memuat ketentuan pidana, sehingga larangan menahan dokumen pribadi pekerja dalam Pasal 42 peraturan daerah tersebut memenuhi asas legalitas. Namun, Pasal 15 ayat (2) membatasi ancaman pidana dalam peraturan daerah paling lama 6 bulan kurungan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00. Daya berlakunya pun terbatas pada wilayah Jawa Timur. Akibatnya, perbuatan yang sama dapat diancam pidana di satu provinsi dan tidak diancam pidana di provinsi lain. Ketimpangan ini tidak sejalan dengan kepastian hukum dan persamaan perlindungan bagi pekerja di seluruh Indonesia.

Uraian ini menunjukkan bahwa larangan penahanan ijazah yang berlaku saat ini tersebar pada instrumen yang lemah: surat edaran yang tidak mengikat dan peraturan daerah yang berlaku terbatas. Undang-Undang Ketenagakerjaan sendiri tidak memuat larangan tersebut (Anggraini, 2022, hlm. 74), sehingga Pasal 190 yang mengatur sanksi administratif dan Pasal 183 sampai dengan Pasal 188 yang mengatur ketentuan pidana tidak dapat diterapkan terhadapnya.

b. Perlunya norma khusus dalam undang-undang ketenagakerjaan

Pembahasan permasalahan pertama menunjukkan bahwa delik penggelapan hanya menjangkau tahap ketika pengusaha memperlakukan ijazah sebagai miliknya sendiri. Penahanan selama hubungan kerja, yang justru merupakan bentuk paling umum dari praktik ini, berada di luar jangkauannya. Kekosongan inilah yang harus diisi oleh undang-undang ketenagakerjaan. Literatur sebelumnya telah menyarankan agar larangan penahanan ijazah diatur dalam undang-undang ketenagakerjaan (Wiryawan, 2021, hlm. 234), dan kajian tentang surat edaran tahun 2025 juga merekomendasikan pengaturan yang secara tegas memuat batasan dan sanksi atas penahanan ijazah (Siswanto & Syailendra, 2025, hlm. 757–758). Momentum untuk itu tersedia, karena Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 168/PUU-XXI/2023 telah memerintahkan pembentukan undang-undang ketenagakerjaan yang baru.

Persoalannya adalah bagaimana norma itu dirumuskan agar tidak sekadar menambah ancaman pidana. Penahanan ijazah berada di persimpangan dua rezim hukum, yaitu hukum pidana umum dan hukum ketenagakerjaan. Keadaan serupa ditemukan dalam pelindungan ketenagakerjaan bagi PPPK, yang pada dasarnya mengacu pada dua rezim hukum sekaligus (Aliansa, 2026, hlm. 309). Dalam keadaan demikian, norma baru harus membagi fungsi secara jelas antara kedua rezim agar tidak terjadi tumpang tindih. Asas *ultimum remedium* memberikan kerangka pembagian itu: persoalannya bukan apakah sanksi pidana perlu ada, melainkan bagaimana sanksi itu ditempatkan di antara mekanisme hukum lainnya (Haris et al., 2026, hlm. 422).

c. Rumusan larangan dan sanksi berjenjang

Berdasarkan kerangka tersebut, pengaturan dalam undang-undang ketenagakerjaan sebaiknya disusun secara berjenjang dalam tiga lapis.

Lapis pertama adalah larangan dan kewajiban. Undang-undang perlu melarang pemberi kerja mensyaratkan dan/atau menahan ijazah dan dokumen pribadi asli pekerja sebagai jaminan untuk bekerja. Pengecualian yang kini dimuat dalam surat edaran, yaitu ijazah yang diperoleh melalui pendidikan atau pelatihan yang dibiayai pemberi kerja, perlu diangkat ke dalam undang-undang dengan dua syarat:

dituangkan dalam perjanjian kerja tertulis dan dibatasi selama jangka waktu yang diperjanjikan. Undang-undang juga perlu mewajibkan pemberi kerja mengembalikan ijazah dalam jangka waktu tertentu setelah hubungan kerja berakhir atau setelah kewajiban pekerja dipenuhi.

Lapis kedua adalah sanksi administratif. Pelanggaran atas larangan selama hubungan kerja berlangsung dikenai sanksi administratif melalui pengawas ketenagakerjaan, berupa teguran tertulis, perintah pengembalian ijazah dalam jangka waktu tertentu, dan denda administratif. Lapis ini menjangkau tahap yang tidak dijangkau delik penggelapan dan menempatkan pengembalian ijazah sebagai tujuan utama. Penguatan pengawasan instansi ketenagakerjaan atas perjanjian kerja memang telah diidentifikasi sebagai kebutuhan dalam persoalan ini (Pratiwi et al., 2026, hlm. 260).

Lapis ketiga adalah sanksi pidana. Undang-undang ketenagakerjaan dapat merumuskan tindak pidana pelanggaran bagi pemberi kerja yang tidak melaksanakan perintah pengembalian ijazah dari pengawas ketenagakerjaan. Adapun penolakan pengembalian setelah hubungan kerja berakhir, penggunaan ijazah sebagai alat tebusan, serta penghilangan atau pengalihan ijazah tetap tunduk pada Pasal 486 dan Pasal 488 KUHP Nasional. Dengan pembagian ini, delik ketenagakerjaan tidak menggantikan delik penggelapan, tetapi melengkapinya pada tahap yang tidak terjangkau. Karena pemberi kerja pada umumnya berbentuk badan usaha, rumusan tersebut perlu memperhitungkan korporasi sebagai subjek tindak pidana sebagaimana diakui dalam KUHP Nasional (Hendri et al., 2026, hlm. 67).

Rumusan sanksi juga harus berorientasi pada pemulihan pekerja. Pasal 189 Undang-Undang Ketenagakerjaan telah menentukan bahwa sanksi pidana tidak menghilangkan kewajiban pengusaha membayar hak-hak dan/atau ganti kerugian kepada pekerja. Prinsip yang sama perlu dinyatakan secara tegas untuk penahanan ijazah: penjatuhan sanksi tidak menghapus kewajiban mengembalikan ijazah dan mengganti kerugian pekerja, termasuk apabila ijazah rusak atau hilang, risiko yang memang melekat pada pemberi kerja yang menyimpannya (Sukardi et al., 2021, hlm. 317). Kebutuhan ini nyata. Dalam Putusan Nomor 205/Pdt.G/2019/PN.Sda, pengadilan menyatakan pengusaha yang menahan ijazah melakukan perbuatan melanggar hukum dan menghukumnya membayar ganti rugi, tetapi amar putusannya tidak memuat perintah pengembalian ijazah (Wibowo & Sulaiman, 2020, hlm. 378). Tanpa norma yang tegas, pekerja dapat memenangkan perkara tanpa memperoleh kembali ijazahnya. Gagasan serupa telah dikemukakan untuk tindak pidana upah minimum, yaitu pemidanaan korporasi yang berorientasi pada kepentingan pekerja melalui sistem dua jalur (Hendri et al., 2026, hlm. 76 dan 78). Orientasi ini sejalan dengan pergeseran paradigma KUHP Nasional menuju keadilan restoratif (Herman et al., 2026).

KESIMPULAN

Penahanan ijazah pekerja oleh pengusaha tidak dengan sendirinya merupakan tindak pidana penggelapan menurut Pasal 486 dan Pasal 488 KUHP Nasional. Selama hubungan kerja berlangsung dan dalam jangka waktu yang diperjanjikan, pengusaha bertindak sebagai pemegang jaminan yang tetap mengakui hak milik pekerja, sehingga unsur "memiliki" belum terpenuhi. Unsur itu baru terpenuhi ketika pengusaha menolak mengembalikan ijazah setelah hubungan kerja berakhir, mensyaratkan tebusan, atau menghilangkan dan mengalihkan ijazah tanpa persetujuan pekerja. Pada tahap itu, persetujuan dalam perjanjian kerja tidak meniadakan sifat melawan hukum, dan unsur "karena ada hubungan kerja" dalam Pasal 488 terpenuhi karena rumusannya tidak membatasi subjek pada pekerja.

Larangan penahanan ijazah yang berlaku saat ini tidak memadai ditinjau dari asas legalitas. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 bukan peraturan perundang-undangan

sehingga tidak dapat menjadi dasar sanksi, sedangkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 hanya berlaku di satu provinsi dengan ancaman pidana yang terbatas. Karena itu, penahanan ijazah perlu dirumuskan sebagai tindak pidana ketenagakerjaan dalam undang-undang ketenagakerjaan yang baru, dengan pengaturan berjenjang: larangan dan kewajiban pengembalian, sanksi administratif melalui pengawas ketenagakerjaan untuk penahanan selama hubungan kerja, dan sanksi pidana bagi pemberi kerja yang tidak melaksanakan perintah pengembalian, sementara penolakan pengembalian setelah hubungan kerja berakhir tetap tunduk pada delik penggelapan dalam KUHP Nasional. Pembentuk undang-undang perlu memastikan bahwa setiap sanksi tidak menghapus kewajiban pengusaha mengembalikan ijazah dan mengganti kerugian pekerja.

DAFTAR PUSTAKA

Aliansa, W. (2026). Rekonstruksi Norma Perjanjian Kerja PPPK: Harmonisasi Perlindungan Ketenagakerjaan dan Akses Jabatan dalam Sistem ASN. *Jatiswara, 41*(2), 303–315. https://doi.org/10.29303/jtsw.v41i2.1386

Anggraini, S. D. (2022). Perlindungan Hukum Pekerja atas Penahanan Ijazah yang Dilakukan Pengusaha. *Jurnal Kajian Konstitusi, 2*(1), 69–92.

Grasera, B. O., Yuniar, P. H., Pujiastuti, E., & Arifin, Z. (2026). Diploma Retention Clause in Employment Relationships: The Power Dynamics Between Employees and Employers. *Mendapo: Journal of Administrative Law, 7*(1), 45–72. https://doi.org/10.22437/mendapo.v7i1.53275

Haris, O. K., Herman, H., Hariyanto, H., Hassan, F. M., & Aliansa, W. (2026). Operationalising the Ultimum Remedium Principle in Indonesian Mining Law: Administrative Sanctions, Mining Work Plan and Budget Compliance, and Criminal Enforcement Thresholds. *Khazanah Hukum, 8*(2), 421–434. https://doi.org/10.15575/kh.v8i2.54320

Hendri, Simanjuntak, P. J., & Prasetyo, T. (2026). Urgency of Criminal Liability for Corporations Paying Wages below the Minimum Wage Based on Justice Values. *Global Legal Review*, *6*(1), 62–80. https://doi.org/10.19166/glr.v6i1.9107

Herman, H., Haris, O. K., Hassan, F. M., Kamaruddin, K., & Aliansa, W. (2026). Integrating Sara Pataanguna Values into Social Work Crimes under Indonesia's New Criminal Code: A Humanistic Approach Rooted in Buton Culture. *F1000Research, 15*, 693. https://doi.org/10.12688/f1000research.179820.1

Indradjaja, N., & Chamdani, C. (2023). Legal Protection for Outsourced Workers/Laborers towards Diploma Detention Policy Committed by the Employer. *Journal of Governance Risk Management Compliance and Sustainability*, *3*(1), 1–10. https://doi.org/10.31098/jgrcs.v3i1.1378

Naftali, K. E., & Lie, G. (2026). Perlindungan Hukum terhadap Buruh dalam Praktik Penahanan Ijazah oleh Perusahaan di Indonesia. *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum, 3*(2), 57–66. https://doi.org/10.62383/mahkamah.v3i2.1595

Pratiwi, W. B., Purwono, R. T. Y., & Aisya. (2026). Juridical Analysis of Legal Protection for Workers against the Retention of Diplomas and Personal Documents in Employment Contracts. *Amnesti: Jurnal Hukum, 8*(2), 249–262. https://doi.org/10.37729/amnesti.v8i2.7102

Siswanto, V. O., & Syailendra, M. R. (2025). Review of the Minister of Manpower's Circular Letter Number M/5/HK.04.00/V/2025 in Providing Legal Justice for Workers. *Jurnal Daulat Hukum, 8*(4), 750–760.

Soesilo, R. (1995). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal demi Pasal*. Bogor: Politeia.

Sukardi, E., Pasaribu, D., & Kaliye, V. X. (2021). Penahanan Ijazah Pekerja oleh Pemberi Kerja dalam Perspektif Teori Keadilan Bermartabat. *Law Review*, *20*(3), 300–322. https://doi.org/10.19166/lr.v0i0.3107

Wibowo, D., & Sulaiman, A. (2020). Penahanan Ijazah Pekerja oleh Perusahaan dalam Perjanjian Kerja Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan: Studi Putusan Nomor 205/Pdt.G/2019/PN.SDA. *Journal of Legal Research*, *2*(2), 373–392. https://doi.org/10.15408/jlr.v2i2.17069

Wiryawan, I. W. G. (2021). Aspek Pidana dari Menahan Ijazah Pekerja sebagai Jaminan dalam Perjanjian Kerja. *Jurnal Hukum Magnum Opus*, *4*(2), 225–235. https://doi.org/10.30996/jhmo.v4i2.5315

Yusdheaputra, W. (2023). Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurist-Diction*, *6*(1), 191–214. https://doi.org/10.20473/jd.v6i1.43557

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016.

Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/5/HK.04.00/V/2025 tentang Larangan Penahanan Ijazah dan/atau Dokumen Pribadi Milik Pekerja/Buruh oleh Pemberi Kerja.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 168/PUU-XXI/2023.

Putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo Nomor 205/Pdt.G/2019/PN.Sda.